

Ulrike Röttger
Sarah Zielmann

PR-Beratung in der Politik

Rollen und Interaktions-
strukturen aus Sicht
von Beratern und Klienten

ÖFFENTLICHE KOMMUNIKATION MEDIEN KOMMUNIKATORFORSCHUNG MEDIEN
SYSTEM JOURNALISMUS WERBUNG MEDIENWIRTSCHAFT ONLINEKOMMUNIKA
TION MEDIENRECHT PUBLIC RELATIONS MEDIENMANAGEMENT POLITISCHE
KOMMUNIKATION PRINTMEDIEN HÖRFUNK FERNSEHEN MEDIENWIRKUNG
MEDIENINHALTE LOKALE KOMMUNIKATION MEDIENÖKONOMIE ELEKTRO
NISCHE MEDIEN MEDIENPÄDAGOGIK NUTZUNGSFORSCHUNG MEDIENGE
SCHICHTE MEDIENPSYCHOLOGIE KOMMUNIKATIONSTHEORIEN MEDIENPOLI
TIK MEDIENORGANISATIONEN INTERNATIONALE KOMMUNIKATION MEDIEN
UND MARKTFORSCHUNG MEDIENKONZENTRATION ORGANISATIONSKOMMU
NIKATION ÖFFENTLICHE KOMMUNIKATION MEDIEN KOMMUNIKATORFOR
SCHUNG MEDIENSYSTEM JOURNALISMUS WERBUNG MEDIENWIRTSCHAFT
ONLINEKOMMUNIKATION MEDIENRECHT PUBLIC RELATIONS MEDIENMANA
GEMENT POLITISCHE KOMMUNIKATION PRINTMEDIEN HÖRFUNK FERNSEHEN
MEDIENWIRKUNG MEDIENINHALTE LOKALE KOMMUNIKATION MEDIENÖKO
NOMIE ELEKTRONISCHE MEDIEN MEDIENPÄDAGOGIK NUTZUNGSFORSCHUNG
MEDIENGESCHICHTE MEDIENPSYCHOLOGIE KOMMUNIKATIONSTHEORIEN



VS VERLAG

Ulrike Röttger · Sarah Zielmann

PR-Beratung in der Politik

Ulrike Röttger
Sarah Zielmann

PR-Beratung in der Politik

Rollen und Interaktions-
strukturen aus Sicht
von Beratern und Klienten



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2012

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2012

Lektorat: Barbara Emig-Roller | Eva Brechtel-Wahl

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.

Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 978-3-531-17723-6

Inhalt

Kurzzusammenfassung.....	7
1 Einleitung.....	9
2 Rahmenbedingungen politischer Kommunikation	17
2.1 Medialisierung von Politik.....	18
2.2 Auswirkungen des politischen Systems und des Mediensystems auf die Politikvermittlung.....	19
2.2.1 Spezifika der Exekutive im Ländervergleich	19
2.2.2 Spezifika der Parteiensysteme im Ländervergleich	26
3 Kernelemente einer Theorie der PR-Beratung	32
3.1 Beratung als vielgestaltiges Phänomen	32
3.2 Systemtheoretische Grundlagen einer „Theorie der Beratung“	35
3.3 Definition und Funktionen von PR-Beratung	46
3.4 Merkmale und Spezifika der PR-Beratung	50
3.4.1 Komplexität von Kommunikationswirkungen	51
3.4.2 Wertwissen als Orientierungsmaß	52
3.4.3 Vertrauen in PR-Beratung	54
3.4.4 PR-Beratungsrollen	60
3.5 Phasen des PR-Beratungsprozesses	64
4 Externe PR-Dienstleister als Berater in der Politik.....	66
4.1 Die Anbieter von PR-Beratung: Ab- und Eingrenzung.....	66
4.2 Inhalte und Formen von PR-Dienstleistungen	72
4.3 Interaktionsbeziehungen zwischen PR-Dienstleistern und ihren Klienten	75
4.4 Stellenwert der PR in politischen Organisationen als Rahmenbedingung der PR-Beratung	81
4.5 PR-Beratung in der Politik: empirische Befunde	86

5	Zwischenfazit: Forschungsleitende Annahmen zur Rolle und Ausgestaltung der PR-Beratung in der politischen Kommunikation	90
6	Methodik.....	98
6.1	Wahl der geeigneten Methode	98
6.2	Feldzugang und Datenerhebung.....	102
6.2.1	PR-Agenturen und Einzelberater	102
6.2.2	Bundesministerien und im Bundestag vertretene Parteien	105
6.3	Operationalisierung der Forschungsfragen	110
6.4	Analyse der gewonnenen Daten.....	110
6.5	Beobachtung der Berater-Klienten-Interaktion bei einer Bundespartei: Fallstudie	112
7	Darstellung und Interpretation der Ergebnisse	116
7.1	Rahmenbedingungen der politischen PR-Beratung: Interne PR-Ressourcen und Strukturen auf Klientenseite	117
7.2	Sachdimension politischer PR-Beratung.....	119
7.3	Formen der Interaktion und wechselseitige Erwartungen	125
7.3.1	Kriterien und Verfahren der Beraterauswahl	125
7.3.2	Erwartungen an die PR-Berater	130
7.3.3	Kooperations- und Konflikt- potenzial im Beratungssystem	133
7.4	Rollen in der politischen PR-Beratung.....	137
8	Fazit: rat-lose politische Akteure.....	144
	Tabellen- und Abbildungsverzeichnis.....	158
	Literaturverzeichnis.....	159

Kurzzusammenfassung

PR-Beratung in der politischen Kommunikation

Zahlreiche Hinweise deuten darauf hin, dass politische Akteure heute in steigendem Umfang auf PR-Dienstleistungen allgemein und externe PR-Beratung im Speziellen zurückgreifen. Ernst und Kieser (2002) sprechen von einer Beraterexplosion und führen die gestiegenen Beraterzahlen darauf zurück, dass sich schlichtweg alle Organisationen beraten lassen:

„Banks do it. Energy providers do it. Consumer goods manufactures do it. Even universities and art museums do it. They all seek the advice of consultants.“ (Ernst/Kieser 2002: 47)

Dabei stellt sich die Frage, welche Effekte diese regelmäßige Inanspruchnahme für die Formatierung der politischen Kommunikation hat. Ziel der hier dokumentierten Studie ist es, auf Grundlage einer systematischen Analyse der Interaktion und Perzeption zwischen politischen Akteuren und PR-Beratern Hinweise zur Rolle und zum Stellenwert externer PR-Berater in der politischen Kommunikation auf Bundesebene zu liefern. Es geht genauer um die Analyse von Gründen für die Inanspruchnahme von PR-Beratung, vorhandene Rolleninterpretationen auf der Mikro- und Mesoebene, von Zielen, Werten und Normen in der Interaktion sowie der Intensität der Zusammenarbeit. Sie kennzeichnen die Art und Weise, in der politische Akteure und PR-Berater konkrete Beratungsbeziehungen und damit auch Prozesse der Einflussnahme von PR-Beratern auf politische Kommunikation ausgestalten. Die Aufarbeitung *wechselseitiger* Erwartungen und Rollenwahrnehmungen liefert Hinweise auf Kooperations- ebenso wie auf Konfliktpotenziale und macht zugleich etablierte Formen und Regeln des Umgangs sichtbar, die für den Beratungsprozess konstitutiv sind. Hierzu gehört auch die Frage, inwieweit spezifische Bedingungen des deutschen Politiksystems die konkreten, empirisch vorfindbaren PR-Beratungsfunktionen mitformen.

Im Mittelpunkt der von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten empirischen Studie stehen 30 Leitfadeninterviews mit externen PR-Beratern sowie mit politischen Akteuren aus ausgewählten Bundesministerien und den großen im Bundestag vertretenen Parteien (CDU, CSU, SPD, FDP, Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Die Linke). Alle Interviews wurden Anfang 2009 geführt. Darüber hinaus erfolgte im Frühjahr 2009 eine exemplarische einwöchige Beobachtung aller Interaktionen zwischen den internen PR-Funktionsträgern der Geschäftsstelle einer der Parteien und deren externen PR-Beratern.

Im Ergebnis zeigt sich zunächst, dass das relevante Beraterfeld sehr überschaubar ist: Nicht mehr als drei Dutzend PR-Agenturen agieren in diesem Bereich, jedenfalls dann nicht, wenn es darum geht, umfangreichere Dienstleistungen mit größerem Personalbedarf bzw. Budgetvolumen zu erbringen. Ein Grund hierfür liegt sicher darin, dass politische Auftraggeber nicht besonders zahlungskräftig sind. An allererster Stelle bei den Entscheidungskriterien für ein Beratungsmandat nennen beide Seiten überwiegend das Preis-Leistungsverhältnis. Faustregel ist, dass Klienten aus der Politik nicht mehr als ein Drittel des Honorars aus der Wirtschaft zahlen (können).

Inhaltlich zeigen die Befunde der Studie, dass Agenturen vor allem als „verlängerte Werkbank“ agieren. Dies geschieht einerseits, um personelle Defizite der teils schwach besetzten Stellen für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in den politischen Organisationen auszugleichen und andererseits, um Know-how beispielsweise für Kampagnen oder für neue Kommunikationstechnologien beizusteuern.

Im Vergleich zu den USA und zu anderen europäischen Ländern ist der Einfluss von Agenturen auf die Bundesministerien und die politischen Parteien in Deutschland traditionell eher gering. Und die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung deuten diesbezüglich auf keine grundlegenden Veränderungen hin. Das ist durchaus beruhigend: Politik wird von den gewählten Politikern gemacht. Andererseits ist den politischen Akteuren eine gewisse Beratungsresistenz zu attestieren. Zentrale Beratungsfunktionen – Anregung von Reflexionsprozessen und Steigerung der eigenen Entscheidungsfähigkeit – werden von politischen Akteuren nicht oder nur in geringem Ausmaß nachgefragt. Allerdings bemühen sich die meisten PR-Berater auch nicht offensiv darum, diese Leistungen anzubieten und überlassen so Beratung im engeren und eigentlichen Sinn vermutlich anderen externen Dienstleistern. Zu denken ist hier etwa an interne Berater, Unternehmensberater oder auch Lobbyisten.

1 Einleitung

Die Bedeutung von Beratung für Organisationen (u.a. IT-Beratung, Personalberatung, Managementberatung) und den in ihnen agierenden Personen allgemein ist seit den 1980er Jahren enorm gestiegen. Ende der 1990er Jahre wurde ein jährliches Wachstum des Beratermarktes von zehn Prozent beobachtet (vgl. Groth 1999: 15). Auch von 1998 bis 2008 setzte sich der Wachstumstrend in der Branche – gemessen am Umsatz – weiter fort (vgl. BDU 2010: 4). Nichtsdestoweniger ist die Branche in Deutschland als jung zu bezeichnen, da sehr viele Anbieter erst in den letzten 20 Jahren auf den Markt gekommen sind (vgl. Titscher 1997). Zuverlässige Zahlen jenseits von Selbstauskünften der Beratungsunternehmen über die Größe des Beratermarktes liegen für Deutschland derzeit jedoch nicht vor.

Mit Blick auf politische Beratung zeigt sich: Deren anhaltender Bedeutungszuwachs spiegelt sich u.a. in der Ausbildung von Interessenvertretungen sowie in zahlreichen vor allem praxisorientierten Tagungen und Publikationen wider (u.a. Falk/Römmele 2009; Balzer/Geilich/Rafat 2005; Busch-Janser 2005). 2002 wurde die „Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V.“ gegründet, seit 2003 existiert „poli-c e.V. – Verein zur Förderung der politischen Kommunikation und Information“. 2004 wurde das „Deutsche Institut für Public Affairs“ gegründet, das Qualifizierungsangebote im Bereich der politischen Kommunikation durchführt. Weitere Aufbaustudiengänge an Universitäten und Fachhochschulen folgten in den letzten Jahren.

Die Ursachen für den offensichtlich gestiegenen Bedarf an Beratung und die Ausdifferenzierung von Beratungsdienstleistungen liegen nicht zuletzt in der gesteigerten Komplexität der Gesellschaft und dem daraus erwachsenen Orientierungsbedarf aller Gesellschaftsmitglieder. Im Politikbereich ist eine Ursache für die Bedeutungszunahme externer Beratung zudem die Entwicklung von Government zu Governance¹, ein Prozess, der in ähnlicher Form auch für die Wirtschaft festgestellt werden kann. Er drückt sich in der Politik durch mehr Handlungsträger (Akteursvielfalt) beim Regieren aus: Sowohl bezogen auf nationale als auch auf internationale Beziehungen wirken mittlerweile staatliche und private Akteure (u.a. Unternehmen, Verbände und NGOs) vermehrt zusammen. Das heißt, dass staatliche Steuerung und Koordination immer häufiger in horizontalen Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren erfolgen.

¹ Vgl. ausführlich Schmedes (2008: 51-248) oder König 2008 für eine dezidierte Erläuterung des Begriffs sowie des dahinter liegenden Organisations- und Steuerungskonzepts.

„In der Governance-Perspektive gelten der Staat, der Markt und soziale Netzwerke (...) als institutionelle Regelungsmechanismen, die in variablen Kombinationen genutzt werden.“ (Benz 2004: 20)

Die unterschiedlichen Akteure sind daran interessiert, dass in der ausgehandelten Entscheidung weitestgehend ihre eigenen Interessen berücksichtigt werden. Dazu bedarf es umfangreicher Bemühungen, entsprechende Argumente zu sammeln, eventuell Anhänger zu mobilisieren und Informationen überzeugend aufzubereiten. Dies führt erwartbar dazu, dass unterschiedliche Formen der Beratung, die oftmals über nationale Grenzen hinausgehen, vermehrt nachgefragt werden: etwa Beratung dazu, wie und mit welchen Maßnahmen staatliche Akteure auf die Forderungen von Wirtschaftsverbänden oder NGOs reagieren sollen. Aber ebenso Beratung zur Frage, wie und mit welchen Mitteln Verbände oder NGOs einerseits direkt mit den staatlichen Akteuren kommunizieren sollen, andererseits über die Aktivierung von anderen Gesellschaftsmitgliedern bzw. über den Umweg und die dadurch resultierende Druckausübung via Thematisierung in den Medien agieren können. Es wird also nicht nur beratende Kommunikation zwischen unterschiedlichen Akteuren wichtiger, da sich die Politikebenen vermischen, sondern des Weiteren haben sich auch auf spezifische Governance-Bedingungen ausgerichtete neue Dienstleistungsangebote ausgebildet. Darüber hinaus entsteht neuer Beratungsbedarf beispielsweise durch neue Kommunikationstechnologien. (Vgl. Falk et al. 2007: 328ff.)

Bislang liegen allerdings kaum wissenschaftlich systematisierte Erkenntnisse über die Ausdifferenzierung des Beratermarktes im Allgemeinen und desjenigen der politischen PR-Beratung im Besonderen vor. Eine Ausnahme bildet die Untersuchung von Vowe und Opitz (2009). Sie gehen mittels eines qualitativen Designs der Frage nach, inwiefern sich externe Dienstleister für politische PR von anderen Kommunikationsdienstleistern unterscheiden und ob sich wiederum einzelne Typen externer Dienstleister für politische PR differenzieren lassen. Ihre empirisch basierte Realtypologie beruht auf Leitfadeninterviews mit rund 50 politischen Kommunikationsdienstleistern. Die Befunde verdeutlichen die Heterogenität externer PR-Dienstleister im Bereich der politischen Kommunikation. Über diese Studie hinaus liegen für Deutschland keine gesicherten Angaben zu Art und Umfang des Leistungsangebots von PR-Dienstleistern (Agenturen und Einzelberater) vor. Ein Blick auf Schweizer PR-Agenturen zeigt, dass sich dort der Umsatz im Bereich der Dienstleistung Polit-PR/Lobbying/Public Affairs innerhalb nur eines Jahres deutlich vergrößert hat (siehe Abb. 1). Wenngleich die Daten relativ alt sind, so dokumentieren sie doch eine steigende Bedeutung von politischer PR-Beratung, die auch für Deutschland angenommen werden kann.

Abb. 1: Umsätze von Schweizer PR-Agenturen (Angaben in Prozent)

DIENSTLEISTUNG (N=32)	1999	2000
PR-Beratung / Corp. Communication	48,2	42,3
Polit-PR / Lobbying / Public Affairs	11,5	17,0
Produkt-PR / Marketing Communication	16,6	20,8
Finanz-PR / Investor Relations	15,3	11,9
Andere	8,5	7,9
Gesamt	100,0	100,0

Quelle: BPRA 2000

Die Verschiebung von Government zu Governance ist indes nicht der einzige Grund dafür, warum in der Politik und politischen Kommunikation der Bedarf für Beratung gestiegen ist. Eine weitere Ursache liegt in dem Wandel der Medien und der dadurch bedingten gesellschaftlichen Wahrnehmung von Politik: Politik ist zwar seit jeher Problemlösungsadressat und Problemlösungssystem in einem (vgl. Jarren 1994: 31). Doch müssen sich politische Akteure in modernen Mediengesellschaften vermehrt darum bemühen, sich den veränderten Selektionsmechanismen der Massenmedien durch verschiedene Strategien anzupassen, um die gewünschte positive Aufmerksamkeit zu erhalten: Symbolische Politik, Inszenierung, Emotionalisierung und Infotainment sind nur einige der Schlagworte, die die Form der politischen Kommunikation charakterisieren (vgl. u.a. Edelman 1976; Sarcinelli 1987; Meyer 1992). Bei der Entwicklung und Umsetzung dieser Strategien benötigen politische Akteure zunehmend Beratung. Hier wird davon ausgegangen, dass dieser Beratungsbereich sich parallel zur Nachfrage zunehmend ausdifferenziert hat, empirisch also spezialisierte Beratungsangebote zu finden sind.

Da die Medien ständig auf der Suche sind nach neuen populären Themen und Politik längst nicht mehr zum fortlaufenden Pflichtberichtsprogramm gehört, konkurrieren politische Akteure nicht nur untereinander um die Darstellung ihrer Botschaften, sondern sie müssen in der Öffentlichkeit gegen zahlreiche nicht politische Themen antreten. So spielt symbolische Politik eine besondere Rolle bzw. wird zumindest bezogen auf Wahlkämpfe besonders beachtet. Symbolische Politik soll drei Funktionen erfüllen: eine Abstrahierung und damit gleichzeitig Vereinfachung von Informationen, Emotionalisierung und die Durchsetzung dieser einen Sicht auf die soziale Welt. (Vgl. Sarcinelli 1987) Mit dem Einsatz entsprechender Instrumente und Verfahren wären politische Akteure allein häufig überfordert. In der Folge, so die Annahme, greifen sie daher für die Begleitung, Darstellung und Inszenierung von politischen Entscheidungen auf kommunikative Expertise zurück.

Problemstellung: Mangelnde Kenntnisse über PR-Beratung

In Bezug auf die wissenschaftliche Beschäftigung mit der PR-Beratung in der politischen Kommunikation zeigt sich, dass die wenigen vorliegenden empirischen Studien nur einen Teilbereich untersuchen, und zwar in der Regel das Kampagnenmanagement im Wahlkampf (vgl. u.a. Hofer 2005; Plasser/ Plasser 2003; Plasser 2001, 2000; Thurber/Nelson 2000; Kamps 2000; Holtz-Bacha 1999; Medvic 2003). Ungeachtet des unterstellten allgemeinen Bedeutungsgewinns des PR-Berufsfeldes in den vergangenen Jahren gerade für das politische System (siehe für Großbritannien z.B. Miller/Dinan 2000, für die USA Thurber/Nelson 2000; Medvic 2001), steht eine systematische Vermessung des Arbeitsfeldes PR-Beratung bislang aus. Dabei nehmen externe PR-Dienstleister und damit auch PR-Berater seit jeher im Berufsfeld eine Schlüsselstellung ein: Sei es als Sozialisationsinstanz, da nach wie vor die PR-Karriere sehr vieler PR-Praktiker in einer Agentur ihren Ausgangspunkt nimmt. Sei es als Innovationsmotor und Quelle neuer PR-Instrumente und Verfahren wie zum Beispiel dem Kommunikations-Controlling. Empirische Studien (vgl. Röttger/Hoffmann/Jarren 2003) weisen darauf hin, dass PR-Agenturen gegenüber internen PR-Funktionsträgern einen Professionalisierungsvorsprung aufweisen. Allerdings existieren auch negative Effekte: Umstrittene, unethische oder rechtlich bedenkliche Praktiken einzelner Berater oder Agenturen stehen immer wieder in der öffentlichen Kritik und prägen das in weiten Teilen schlechte Image der PR (vgl. u.a. Bentele/Seidenglanz 2004). Im Feld der Politik zeigt allein der Gebrauch von schillernden, negativ assoziierten Begriffen wie „Spin Doctoren“ (vgl. etwa Marx 2008), wie es um den Ruf der PR-Berater steht.

Darüber hinaus steckt die Theoriebildung noch in den Anfängen: Jenseits des systemtheoretischen Theorieentwurfs von Adrian Steiner (2009) zur (Politik-)Beratung existieren bislang kaum Beiträge zu einer „Theorie der Beratung“, die sich explizit mit deren Voraussetzungen, Funktionen und Effekten beschäftigt. So ist weder der Beratungsbegriff mit Blick auf den Anwendungsbereich Kommunikation bzw. PR inhaltlich hinreichend geklärt noch liegen kommunikationswissenschaftliche Konzepte vor, die Einzelaspekte der (politischen) Kommunikationsberatung aufgreifen. Die Defizite der kommunikationswissenschaftlichen Beratungsforschung machen es deshalb erforderlich, allgemeine Konzepte der Beratung – insbesondere aus der Organisations- und Unternehmensberatung – im Hinblick auf ihre Übertragbarkeit und Relevanz für die Kommunikationsberatung zu prüfen.

Thurber (1998) beschrieb bereits vor mehr als zehn Jahren anlässlich des Symposiums der American Political Science Association im Jahr 1997 das Forschungsdefizit im Hinblick auf die Rolle politischer PR-Berater (im Kontext von politischen Kampagnen und Wahlen). Bei einem Vergleich der einschlägigen

Literatur zu politischen PR-Beratern zeigte sich, dass es sich entweder um unwissenschaftliche Darstellungen von Journalisten und Praktikern handelte oder um Beschreibungen von Wissenschaftlern. Problematisch ist bei den vorliegenden empirischen Untersuchungen oftmals auch der Feldzugang: Viele Studien beziehen sich bei der Auswahl der untersuchten Berater lediglich auf Verzeichnisse von Fachzeitschriften und Berufsverbänden. Für Deutschland würde ein Feldzugang über die Mitglieder von Berufsverbänden insbesondere eine Berücksichtigung der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung e.V. (degepol) bedeuten. Dort sind allerdings auch Mitglieder aus Brüssel, Österreich, Luxemburg und Liechtenstein registriert – und es gibt nur individuelle Mitglieder, Agenturen sind nicht vertreten. Eine solche Vorgehensweise der Beraterauswahl hat zwar den Vorteil einer besseren Erreichbarkeit. Jedoch werden dabei nur diejenigen Berater berücksichtigt, die sich selbst identifizieren und noch dazu oftmals bereit sind, Geld für die Aufnahme in eine Liste oder einen Verband zu zahlen: „It is obviously difficult to find (...) consultants to interview without relying on lists that [...] are either too inclusive or incomplete.“ (Medvic 2001: 123) Es versteht sich dabei von selbst, dass die Bestimmung und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes „PR-Berater“ einen erheblichen Einfluss auf die Aussagekraft der aus dem jeweiligen Sample gezogenen Daten hat. Medvic definiert externe politische PR-Berater als:

“a person who is paid, or whose firm is paid, to provide services for one presidential / national or more than one non-presidential / sub-national campaign (whether candidate or issue) per election cycle for more than one such cycle, not including those whose salary is paid exclusively by a party committee or interest group.” (Medvic 2003: 124)

Die Definition, bei der es sich um eine Synopse vorliegender Arbeiten handelt, macht deutlich, dass der Begriff für externe PR-Berater in der politischen Kommunikation ganz offensichtlich bezogen auf Wahlen und Kampagnen geprägt worden ist. Dies bestätigt auch ein Blick auf die US-amerikanischen Standardwerke zu politischen PR-Beratern: Sie blenden in der Regel PR-Beratung im politischen Alltag und damit jenseits von Wahlen aus (u.a. Rosenbloom 1973; Sabato 1981; Luntz 1986, 1988; Friedenberg 1997; Thurber/Nelson 2000; Medvic 2003) und werden häufig von Autoren verfasst, die selbst jahrelang mit einer eigenen Firma in der Wahlkampfberatung tätig waren (etwa Johnson 2001). Darüber hinaus sind andere Bereiche, etwa die Rolle externer PR-Berater in der Wirtschaft, im Sport oder in der Kultur sowie die dortigen Berater-Klienten-Beziehungen, noch lückenhafter beforscht worden. Zugleich wurden bislang kaum Versuche unternommen, PR-Beratung differenziert nach diesen unterschiedlichen Handlungsfeldern systematisch zu erfassen, folglich auch zu analysieren, inwiefern PR-Beratung handlungsfeldspezifisch geprägt ist. Böckel-

mann und Nahr hielten schon vor über drei Jahrzehnten fest, was auch heute noch Gültigkeit für den Forschungsstand hat:

„Die wenigen empirischen Untersuchungen über Public-Relations-Berufe beziehen zwar auch das Tätigkeitsfeld Regierung und Verwaltung ein, beachten aber kaum die grundsätzlichen Unterschiede zwischen Wirtschafts-PR und regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit. (...) (Sie) orientieren sich an einer in der Praktikerliteratur vorherrschenden Generalisierung eines PR-Berufsbildes, das deutlich vom Berufsverständnis der PR-Fachleute in der Wirtschaft geprägt ist. Die *spezifische* Ausdifferenzierung kommunikativer Rollen im politisch-administrativen System und die besonderen Berufsprobleme (...) bleiben unberücksichtigt.“ (Böckelmann/Nahr 1979: 125; H.i.O.)

Erkenntnisinteresse:

Systematische Beschreibung und Analyse des Feldes

Gefordert ist vor diesem Hintergrund als Erstes eine theoretische Fundierung der PR-Beratung, zumal diesbezüglich bislang Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen interner und externer PR in der Regel nicht systematisch herausgearbeitet wurden. Eine Differenzierung in interne und externe PR wird selbst in einschlägigen Publikationen wie dem Handbuch PR (z.B. Bentele/Fröhlich/Szyszka 2008; ähnlich auch Röttger 2009a) nicht berücksichtigt. Die vorliegenden Theorieansätze thematisieren vielmehr ohne weitere Differenzierung PR allgemein und unterstellen so eine Übertragbarkeit auf die unterschiedlichen organisationsbezogenen Ausprägungen von PR. Unberücksichtigt bleiben etwa die Fragen,

- was genau die Aufgaben und Funktionen externer PR-Berater sind,
- welche Folgen sich aus den unterschiedlichen Organisationsformen und PR-Kunden-Beziehungen im Falle interner und externer-PR-Funktionsträger ergeben und
- welche Handlungsorientierungen sich in dem Interaktionsgefüge von Klienten und externen PR-Beratern – im Bereich der Politik auf Bundesebene – beobachten lassen.

Hinsichtlich der ersten Frage können grundlegend „counseling“ und „advising“ (vgl. Wilhelmer 2009: 123f.) bzw. Prozess- und Expertenberatung unterschieden werden (vgl. Kap. 3.4.4). Während bei denjenigen, die „counseln“, die Ausrichtung der Intervention im Fragen, Beobachten und Anbieten von Orientierungsmodellen besteht, geht es beim „advise“ in erster Linie darum, Ratschläge und konkrete Antworten auf Klientenfragen zu geben. Im ersten Fall entstehen Lösungen im Klientensystem idealtypisch ausgelöst durch Impulse der neutralen, Prozess begleitenden Berater, während im letzteren Fall der Berater in der Rolle des Experten mit objektiver Urteilskraft agiert, der rezeptähnliche Lösungen nennt. Zurzeit zeigt sich zumindest in der organisationssoziologischen Forschung ein Trend dahingehend, dass eine „Komplementärberatung“ gefordert

wird, die beide Beratungsformen miteinander verbindet (vgl. z.B. Königswieser/Sonuc/Gebhardt 2006).

Welche Formen der PR-Beratung in welcher Ausprägung in der Praxis der politischen Kommunikation zu beobachten sind und welchen Stellenwert PR-Beratung auf Ebene der Bundespolitik einnimmt, ist Gegenstand der folgenden, von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten empirischen Studie. Es geht konkret um die Analyse von empirisch vorfindbaren Rollen auf der Mikro- und Mesoebene, von Interaktionsstrukturen, etablierten Formen des Umgangs und von Zielen, Werten und Normen, die in den Beratungsprozessen relevant sind. Erst die Analyse der wechselseitigen Erwartungen und Rollenwahrnehmungen ermöglicht es zu erfassen, welchen inhaltlichen und konzeptionellen Einfluss PR-Berater auf den Prozess der Herstellung und Darstellung von politischen Entscheidungen haben. Die demokratiethoretische Relevanz der Frage ergibt sich insbesondere aus dem potenziellen Einfluss externer Dienstleister auf den Prozess der Herstellung politischer Entscheidungen, sind doch PR-Berater in der Politik im Gegensatz zu ihren Klienten als demokratisch nicht-legitimierte Akteure zu qualifizieren. Demgegenüber – hier wird exemplarisch die normative Ambivalenz des Beraterbegriffs deutlich – kann es aber auch als bedenklich angesehen werden, wenn sich die deutsche Bundespolitik als beratungsresistent herauskristallisieren sollte: Ermöglicht doch die Hinzuziehung von externen (PR-)Beratern und damit von externen Beobachtungsperspektiven einen systematischen Abgleich von Selbst- und Fremdbeschreibung, unterstützt die Analyse und Bewertung der eigenen Ausgangssituation und damit auch die Entscheidungsfindung auf Seiten des Klienten.

Aufbau der Arbeit

In ersten Teil des Buches wird das zugrunde liegende theoretische Fundament erörtert. Dazu werden zunächst die Rahmenbedingungen politischer Kommunikation in der modernen Mediengesellschaft aufgezeigt: Es wird herausgearbeitet, wie sich die Medialisierung der Gesellschaft auf politische Kommunikation und konkret auf den Stellenwert externer Expertise auswirkt. In diesem Abschnitt werden auch die Exekutive und das Parteiensystem ausgewählter Länder im Vergleich zu Deutschland dargestellt. Dies geschieht, um die Spezifika des deutschen politischen Systems herauszuarbeiten und dient der Formulierung von Thesen zu den zu erwartenden Befunden der politischen PR-Beratung in Deutschland in Bezug auf Bundesministerien und Bundesparteien.

Im zweiten Kapitel erfolgt zunächst eine Klärung des allgemeinen Beraterbegriffes, bevor die Bausteine für eine eigene Theorie der PR-Beratung vorgestellt werden. Das Verständnis von externen Beratern als Beobachter 2. Ordnung

wird dabei ebenso expliziert wie die Rollen und damit zusammenhängenden Interventionsdimensionen der PR-Beratung.

Das dritte Kapitel führt die Diskussion der beiden vorhergehenden Abschnitte zusammen, indem hier der Forschungsstand zu PR-Beratern in der Politik vorgestellt wird. Es wird zunächst auf die Institutionalisierung interner PR-Funktionsträger in der Bundesregierung und bei den Bundesparteien in Deutschland eingegangen. Folgend werden die vorliegenden Ergebnisse der Inanspruchnahme externer PR-Berater in unterschiedlichen politischen Systemen zusammengetragen. Zusammenfassend kann schon an dieser Stelle hervorgehoben werden, wie evident die analytische Trennung von interner und externer PR-Beratung ist und dass diesbezüglich das deutsche politische System spezifische Merkmale aufweist, die es gesondert zu berücksichtigen gilt. Als Zwischenfazit werden sodann im vierten Kapitel die forschungsleitenden Annahmen zusammengefasst.

Im zweiten Teil des Buches werden die Ergebnisse der eigenen empirischen Erhebung präsentiert. Zunächst werden im sechsten Kapitel zum einen die Auswahl der Methoden und der zu Befragenden begründet sowie die Schritte der Datenerhebung nachgezeichnet. Zum anderen wird die Operationalisierung der Forschungsfragen dargestellt sowie die Durchführung und Auswertung der Interviews und der Beobachtung transparent gemacht. Abschließend werden die Eignung der Methoden und ihre Anwendung im vorgestellten Projekt reflektiert. Das siebte Kapitel dient der Darstellung und Interpretation der Ergebnisse unter größtmöglicher Rückbindung an den theoretischen Teil.

In Kapitel acht werden die vorherigen Ausführungen zusammengefasst und in einem Ausblick mit weiter führenden Überlegungen ergänzt. Zur kritischen Würdigung der Theorie und Empirie der Untersuchung gehört hier, auf die Möglichkeiten und Grenzen der Untersuchungsanlage hinzuweisen und Schlussfolgerungen für zukünftige Studien abzuleiten. Die vorliegenden Ergebnisse liefern für Deutschland einen weiterführenden Einblick in Beratungssysteme, die durch spezialisierte PR-Berater und politische Klienten gebildet werden. Gleichwohl liegt – wie weiter oben erwähnt – gerade in dem Zugang zum Untersuchungsgegenstand eine besondere Schwierigkeit, die nur im Rahmen umfänglicherer Studien zu bewältigen wäre: Es sind nicht allein die internen PR-Funktionsträger, die sich externer PR-Berater bedienen, sondern gerade in den Bundesministerien greifen zahlreiche Fachabteilungen ebenfalls auf die Leistungen externer Agenturen zurück. In welchem Umfang sie dies genau tun und ob hierbei die Beratung im engeren Sinne wichtiger ist, konnte nur am Rande mit erfasst werden.

2 Rahmenbedingungen politischer Kommunikation

Als Anfang der 1970er Jahre in Deutschland zahlreiche regierungsamtliche Reforminitiativen u.a. im Gesundheits- und Bildungsbereich scheiterten, mehrten sich die Zweifel an der Aufgabenerfüllung des Staates. Dabei wurde zunehmend der Wunsch laut, die Suche nach Lösungen zumindest partiell anderen Akteuren etwa aus der Wirtschaft zu übertragen (vgl. Falk/Römmele 2009: 22f.). Dies war die Geburtsstunde des „kooperativen Staates“, bei dem der Regierung am ehesten die Aufgabe zukommt, Interdependenzmanagement zwischen den unterschiedlichen beteiligten Institutionen zu leisten. Dieses als Governance bezeichnete Konzept hatte wie zu erwarten Auswirkungen auf PR-Beratung und die an sie gerichteten Anforderungen.

Aufgrund des mit der EU-Erweiterung und der Globalisierung zusammenhängenden wirtschaftlichen Wettbewerbs zwischen einzelnen Staaten sowie anhaltender Staatsverschuldungen stellt sich dabei seit den 1970er Jahren verschärft die Frage nach der „Reaktionsfähigkeit des politischen Systems zu dessen Erhaltung“ (Delhees et al. 2008: 14).

„Linke wie rechte Regierungen haben (...) darauf hingewirkt, die Sozialpolitik markteffizienter zu gestalten, um ihrem Abbau Einhalt zu gebieten, dessen Wurzeln bereits in der Stagflationskrise der 70er Jahre liegen. (...) Die Umgestaltung des Wohlfahrtsstaates (ist) nach marktwirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten“ (unabdingbar), „um die globale Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaften zu erhalten.“ (Evans/Cerny 2004: 207)

Deutschland ist ebenso wie alle anderen Länder gezwungen – ausgehend von national geformten Regeln und Normen – den antagonistischen Anforderungen der veränderten Effizienzerfordernisse des Marktes und den notwendigen gesellschaftlichen Integrationsleistungen gerecht zu werden. Dabei sind politische Akteure bezüglich ihrer Entscheidungs- und Reaktionsfähigkeit auf die Filterung, Bündelung und auch Interpretation der Themen via Medien ebenso angewiesen wie auf die mediale Verbreitung ihrer ausgearbeiteten Problemlösungen. Die Unterstützung und Beratung politischer Akteure im Umgang mit Medien und Öffentlichkeit obliegt insbesondere internen und externen PR-Experten. Schließlich besteht die Kernfunktion der PR angesichts potenziell divergierender Interessenlagen zwischen Organisationen und ihren Bezugsgruppen in der Herstellung von gegenseitiger Akzeptanz (vgl. Szyszka 2004: 164). PR trägt demnach dazu bei, soziales Vertrauen in Organisationen und ihr Handeln zu schaffen, um deren Gestaltungsspielräume auch unter wechselnden Einflüssen zu sichern und zu erweitern. Als organisationale Grenzstelle dient PR damit der Legitimation der Organisation und ihrer Interessen gegenüber relevanten Bezugsgruppen und stellt folglich aus Organisationssicht ein Mittel

der Umweltkontrolle dar (vgl. Jarren/Röttger 2009: 34; Röttger 2005). Neben der externen Umweltbeeinflussung zählen auch die internen Informations- und Vermittlungsleistungen zu den Aufgaben der PR.

2.1 Medialisierung von Politik

Es ist bereits deutlich geworden, dass Akteure des politischen Systems in ausdifferenzierten demokratischen Gesellschaften auf die öffentliche Darstellung ihrer Entscheidungsprozesse angewiesen sind. Sie sind legitimationsbedürftig und produzieren einerseits regelmäßig Kommunikationsangebote, andererseits werben sie Kommunikationsangebote Dritter ständig aus, um politische Ideen in politische Entscheidungen überführen zu können und diese Entscheidungen zu rechtfertigen (vgl. Pfetsch 2003: 37ff.).

Dabei ist es von Bedeutung, dass die an ein Massenpublikum gerichteten Medien (Presse, Rundfunk, Internet) in modernen Gesellschaften als ein stetig wichtiger werdender Bezugspunkt für Organisationen aller Art gelten: Medien strukturieren die Kommunikationsprozesse zwischen Organisationen bzw. zwischen Organisationen und ihren Stakeholdern und sie beeinflussen auch Art und Ausprägung ihrer Binnenkommunikation. Aus historischer Perspektive ist die weitgehende Entflechtung der Printmedien von den sie ehemals tragenden kirchlichen und politischen Organisationen hervorzuheben. Diese Entwicklung hat, verbunden mit der Dualisierung des Rundfunks, zu einer sukzessiven Autonomiezunahme der Medien gegenüber dem politischen System geführt (vgl. u.a. Gerhards 1994: 85; Jarren/Donges 2002a: 28f.). Politische Interessen- und Entscheidungsvermittlung gestaltet sich damit zunehmend schwieriger. Die heutigen Publikumsmedien nehmen nicht mehr (nur) eine am Allgemeinwohl orientierte „dienende“ Funktion als Repräsentant und Vermittler der Interessen nicht-medialer Organisationen wahr. Mit der Ausdifferenzierung und Expansion des Mediensystems geht eine zunehmende Ökonomisierung der Medien einher. Dies äußert sich u.a. in einer verstärkten Orientierung am Werbemarkt sowie einem Wettbewerb um Publikumszuwendung (vgl. u.a. Jarren 2001). Insgesamt finden die skizzierten Entwicklungen ihren begrifflichen Niederschlag in Konzepten der Informations-, Kommunikations- oder Mediengesellschaft, die mit variierender Akzentuierung die Vermehrung, Verdichtung und Beschleunigung (massen-)medial vermittelter Kommunikation und damit ihre Relevanz für die Koordination gesellschaftlicher Funktionssysteme als das Hauptmerkmal moderner Gesellschaften betonen.

In dem Maße, in dem Medien mehr und mehr zur funktionalen Voraussetzung politischer Kommunikation werden, unterliegen auch politische Organisationen einem erhöhten „Anpassungs- und Innovationsdruck“ (Jarren/Sarcinelli